

Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria

OIT Cono Sur • Informes Técnicos /5



Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

PARAGUAY

Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización

PABLO CASALÍ, EVELYN VEZZA, MÓNICA RECALDE, DIEGO SANABRIA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones se pueden reproducir sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones [Derechos de autor y licencias], Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Pablo Casalí, Evelyn Vezza, Mónica Recalde, Diego Sanabria

Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización

ISSN 2523-5001 [pdf web]

Empleo informal / Trabajador independiente / Economía informal / Tributación / Paraguay

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Edición, diseño y diagramación: María de la Luz Celedón M.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Trabajadores independientes y mercado de trabajo	2
3. Perfil del trabajador independiente	7
4. Los resultados laborales	18
5. Políticas para la formalización.	23
5.1. Experiencias en la región	23
5.2. El esquema en Paraguay	27
5.3. Hacia un esquema de monotributo	29
6. Conclusiones y comentarios finales	30
Bibliografía.	33

PARAGUAY

Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización

1. INTRODUCCIÓN

Los análisis acerca de la protección social en Paraguay evidencian la segmentación del mercado de trabajo. Disparidades en el acceso a las coberturas sociales y la propia fragmentación en el diseño del esquema de protección tienen lugar no solo entre quienes están fuera o dentro del empleo formal sino que también son particularmente significativas entre trabajadores de distinta inserción ocupacional. En este sentido, estudios recientes advierten de la situación de los trabajadores independientes, asociado a una baja productividad y escasa generación de empleos con cobertura social (MTESS, 2016; Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2017), solo una mínima proporción se encuentra operando en la formalidad y con acceso a la seguridad social.

La atención al segmento de empleo independiente es menos frecuente que para los asalariados, tanto en el estudio como en la formulación de políticas. El mayor peso del empleo asalariado en el total de ocupados y su abundante regulación y normativa respecto de relaciones laborales, conviven con un segmento de empleo independiente del que se conoce menos acerca de sus formas organizativas. En su gran mayoría se encuentra al margen de la formalidad y experimenta un tratamiento menos paternalista por parte del Estado para el acceso a las coberturas sociales básicas, dejando a quienes lo ejercen al margen de toda protección si esta no es gestada por iniciativa del propio trabajador.

El propósito de esta publicación es profundizar el entendimiento pertinente a la inserción laboral de los independientes en Paraguay y promover así la formulación de políticas. Para ello el estudio presenta una caracterización del trabajo independiente en el país, identificando quiénes son los ocupados que lo desarrollan y qué resultados obtienen por su desempeño, atendiendo tanto a las heterogeneidades hacia el interior del grupo de estos trabajadores como respecto de otras categorías ocupacionales.

La definición adoptada para el trabajo independiente es aquella que involucra realizar la tarea sin una relación laboral jerárquica. El criterio implica que para el desempeño

de la misma no existe una relación laboral con subordinación jerárquica ni normativa semejante a la que regula el régimen asalariado. Asimismo, este criterio evidencia que el conjunto de trabajadores independientes se conforma por subconjuntos heterogéneos como el de un trabajador con un negocio de una escala que involucra establecer relaciones de empleo dependiente con otros trabajadores —y que abarcan desde el patrón hasta un empleador—, así como trabajadores que desarrollan en forma individual su propio negocio o prestación de servicios a nivel de oficio o profesional. El análisis se basa en los micro datos de las últimas encuestas de hogares disponibles para el país, en particular de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

Atendiendo a esta diversidad intragrupo así como la relevada respecto de otras categorías ocupacionales, el estudio se organiza en cuatro secciones. Luego de esta introducción, la sección 2 presenta la evolución reciente de la ocupación independiente respecto de otras categorías ocupacionales en forma agregada así como discriminando entre subcategorías. La sección 3 avanza acerca del perfil que presenta el trabajo independiente, señalando patrones comunes y diferenciados. El acápite 4 analiza los resultados laborales obtenidos por estos trabajadores, en especial en términos de ingresos y coberturas sociales. La sección 5 destaca iniciativas que han tenido lugar para la formalización de los trabajadores independientes en países de la región y plantea los desafíos que estas estrategias representan para el caso de Paraguay. Por último, la sección 6 sintetiza las principales conclusiones y planteamientos para el diseño de las políticas de protección social.

2. TRABAJADORES INDEPENDIENTES Y MERCADO DE TRABAJO

La incidencia del trabajo independiente y sus características cambian a medida que los países avanzan en su proceso de desarrollo. En los países de bajos ingresos los trabajadores independientes —especialmente los cuenta propia— predominan en el total de ocupados. A medida que el ingreso per cápita de los países crece y estos alcanzan niveles de ingreso medio, los trabajadores transitan desde el autoempleo con bajo potencial de éxito¹ hacia otras formas laborales, transformando la estructura ocupacional en una con mayor incidencia del trabajo asalariado y —aunque en menor medida— de empleadores exitosos [Gindling y Newhouse, 2012].

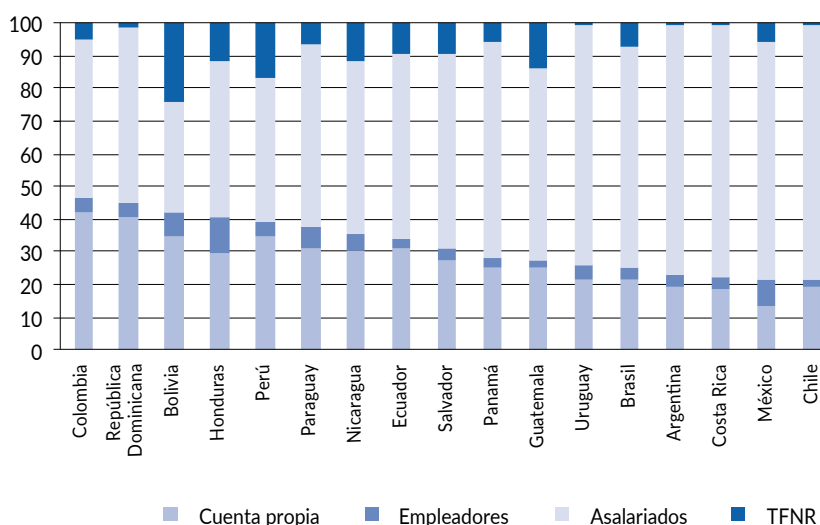
La estructura del empleo indica que Paraguay se encuentra entre los países de América Latina con una elevada incidencia del trabajo independiente. Si bien el país cuenta con una mayoría donde cinco de cada diez ocupados son asalariados, alrededor de cuatro de

1 El autoempleo concentrado en las categorías de bajos ingresos y alto riesgo de pobreza.

cada diez ocupados se emplean como trabajadores independientes. En un conjunto de 17 países de la región, donde la inserción independiente promedio alcanza el 32,1% de los ocupados, Paraguay se ubica en el sexto lugar de relevancia con el 37%, siendo solo superado por Colombia, República Dominicana, Bolivia, Honduras y Perú, donde la participación se ubica en el rango del 39% y el 46%. Se distingue así del grupo de países con una ocupación asalariada dominante al punto de representar a ocho de cada diez ocupados, como son los casos de Argentina, Chile y Costa Rica (gráfico 1).

GRÁFICO 1

América Latina: Estructura ocupacional, alrededor de 2014
(porcentajes)



Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

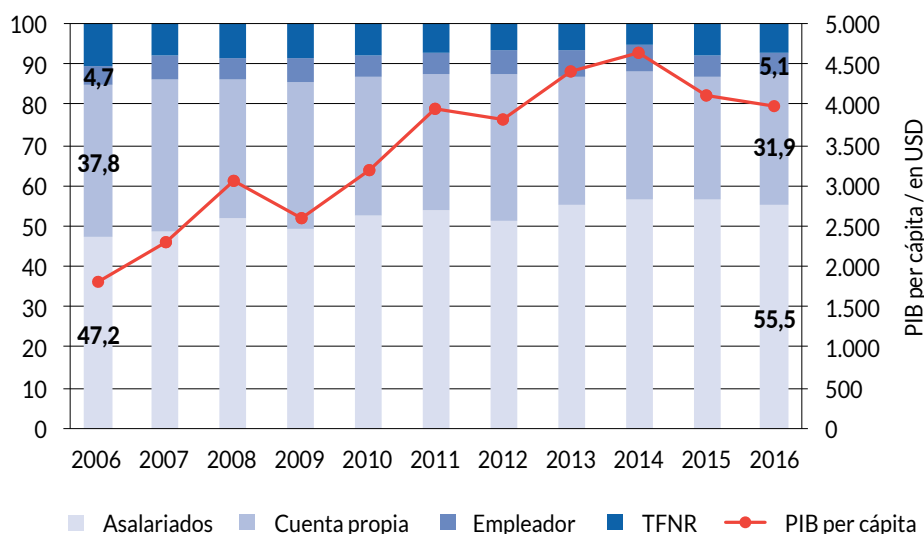
En esta composición ocupacional se destaca especialmente la modalidad del trabajo por cuenta propia. Con un nivel de ocupación bajo la forma de empleador cercano al promedio de los países de la región, la ocupación como cuenta propia ubica a Paraguay en el quinto lugar, representando 31 puntos porcentuales de los 37 que agrupa tanto a empleadores como los cuenta propia. En consecuencia, sucede, en términos de relevancia, a Colombia (42%), República Dominicana (41%) y Bolivia y Perú (aproximadamente 35%).

La participación del empleo independiente ha tenido un descenso gradual en la última década de crecimiento económico y obedeció a una caída de los trabajadores por cuenta propia. Este comportamiento no muestra una correlación positiva con el ciclo económico. El PIB per cápita en dólares para 2016 superó dos veces el valor alcanzado

en 2006, al tiempo que la participación del trabajo independiente disminuyó. Mientras en 2006 representaba el 42,5% de los ocupados, hacia 2016 alcanzó al 37% del total. Esta reducción obedeció a la menor participación de los trabajadores por cuenta propia en la estructura ocupacional, que perdieron 5,9 puntos porcentuales durante el período analizado, pasando del 37,8% al 31,9% (cf. gráfico 2). De los 3,1 millones de ocupados para 2016, aproximadamente 1,1 millones se desempeñaron como trabajadores independientes y dentro de esta categoría casi un millón se desempeñó como cuenta propia.

GRÁFICO 2

Evolución de la población ocupada por categoría ocupacional, 2006-2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2006 - 2016 (DGEEC); PIB per cápita basado en IMF Data - *World Economic Outlook* 2017.

Nota: TFNR indica trabajadores familiares no remunerados.

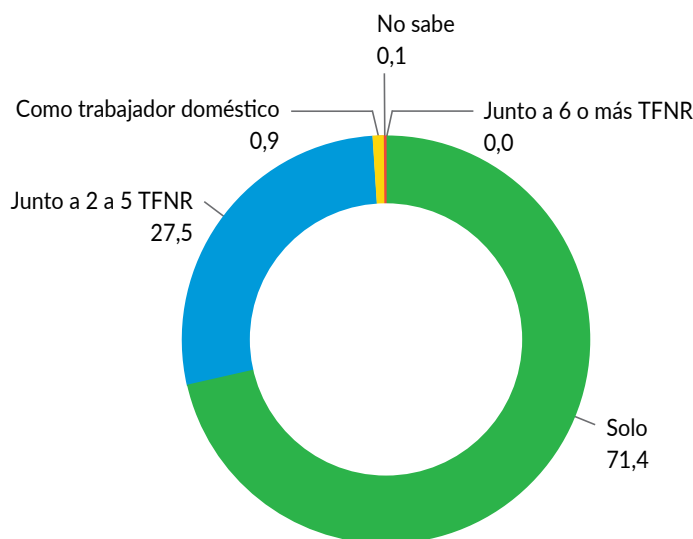
El trabajo por cuenta propia se desarrolla principalmente en forma unipersonal y en menor medida con ayuda de familiares no remunerados. La recolección de información concerniente a la categoría ocupacional que se realiza mediante la Encuesta Permanente de Hogares clasifica como trabajador por cuenta propia tanto al que declara que trabaja solo en su negocio como a quien manifiesta hacerlo con la colaboración de hasta cinco trabajadores familiares no remunerados (TFNR). El 71,4% de los trabajadores por cuenta

propia manifiesta desempeñar solo su tarea y el 27,5% declara realizarlo junto con TFNR² (cf. gráfico 3).

Una reducida fracción de los trabajadores domésticos también puede encuadrarse bajo la categoría de cuenta propia. En la composición del grupo de trabajadores por cuenta propia, el 0,9% corresponde a trabajadores domésticos que, en función de lo establecido en la Ley 5.047/2015 “Del trabajo doméstico” y su posterior reglamentación mediante la Resolución MTESS 233/2016, no configuran una relación laboral dependiente. La distinción entre ambas categorías ocupacionales se basa en la habitualidad con la que el trabajador desempeña su actividad y está definida por la cantidad de horas semanales. Cuando esta es inferior a las 12 horas no se considera una relación laboral asalariada sino cuenta propia (en el recuadro 1 se presentan los argumentos normativos para la inclusión de este subgrupo de trabajadores domésticos en los trabajadores por cuenta propia).

GRÁFICO 3

Paraguay: Evolución de la población ocupada por categoría ocupacional y PIB per cápita, 2006-2016 (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

2 La EPH indaga acerca del tamaño del establecimiento donde se desempeñan los trabajadores y el manual del encuestador orienta a clasificar como cuenta propia a quienes declaran trabajar con hasta cinco familiares sin remuneración.

RECUADRO 1

Trabajo doméstico por cuenta propia

La reglamentación de la Ley 5.047/2015 “Del trabajo doméstico” plantea la habitualidad para establecer la relación de dependencia entre el empleador y el trabajador y, por tanto, en ausencia de ella permite identificar prestaciones bajo la modalidad de cuenta propia. La normativa de esta ley establece definiciones para distinguir entre el tipo ocupacional dentro de los trabajadores domésticos.

La ley define al trabajo doméstico como *la prestación subordinada, habitual, remunerada, con retiro o sin retiro, de servicios consistentes en la realización de las tareas de aseo, cocina y demás inherentes a un hogar, residencia o habitación particular.*

Al momento de la reglamentación, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades que estuvo a cargo de realizar la normativa se encontró con la problemática de la falta de definición de habitualidad que el legislador había plasmado en la ley. En consecuencia, la reglamentación de la ley, mediante la Resolución MTESS 233/2016, define habitualidad estableciendo la cantidad de horas mínimas semanales que el trabajador doméstico debe cumplir para que se consideren los elementos de actividad cotidiana y de relación de dependencia, y en caso negativo se lo considere como cuenta propia. Así, en el artículo 2°, punto IV, se define la habitualidad como *la realización de trabajos o prestaciones de servicios domésticos, durante por lo menos doce (12) horas a la semana o cuarenta y ocho (48) en el mes, en la residencia o habitación particular de un mismo empleador.*

Posteriormente, en el artículo 15 de la Resolución se hace referencia a esta definición para la determinación de la obligatoriedad del aporte al seguro social del Instituto de Previsión Social, estableciendo para los trabajadores domésticos *la habitualidad descrita en la definición del punto V del artículo 2° de esta reglamentación, determinará la obligatoriedad del aporte al seguro social del Instituto de Previsión Social, establecido para los trabajadores/as doméstico/as.* De esta manera, se señala a los trabajadores domésticos de 12 o más horas semanales como asalariados y en virtud de ello obligados a realizar los aportes al seguro social.

Fuente: MTESS –Dirección General de Seguridad Social.

3. PERFIL DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE

Las características que describen a los trabajadores independientes permiten identificar algunos patrones que los distinguen de otras formas ocupacionales. Si bien la identificación ocupacional se basa en lo declarado como ocupación principal, una fracción de los trabajadores también desarrolla una ocupación secundaria, especialmente los trabajadores por cuenta propia. En la estructura ocupacional de ocupaciones secundarias, el trabajo por cuenta propia es la alternativa más frecuente tanto para asalariados como para trabajadores independientes. Aproximadamente el 8% de los asalariados en su ocupación principal posee una ocupación secundaria, de los cuales cuatro puntos porcentuales lo hacen bajo la forma de trabajadores por cuenta propia. En el caso de quienes se declaran como cuenta propia en su ocupación principal, el 12% desarrolla una ocupación secundaria, de estos, nueve puntos porcentuales mantienen allí su tipo ocupacional, esto es, son cuenta propia también en su ocupación secundaria (cuadro 1 y recuadro 2).

CUADRO 1

Matriz de tipo de trabajo independiente según ocupación principal y secundaria, 2016 (porcentajes)

Ocupación principal	Ocupación secundaria					
	Asalariado	Cuenta propia	Empleador	TFNR	No posee	Total
Asalariado	2,9	4,1	0,6	0,4	92,1	100
Cuenta propia	1,5	9,2	0,4	1,2	87,7	100
Empleador	2,8 ^{a/}	4,8	3,1 ^{a/}	0,5 ^{a/}	88,8	100
TFNR	0,9 ^{a/}	4,0	0,1 ^{a/}	1,5 ^{a/}	93,5	100

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total por efectos de redondeo.

^{a/} Indica insuficiencia muestral.

La dedicación del trabajo independiente involucra dos tipos de razones diferentes: por necesidad u oportunidad. El primer caso corresponde a aquellos trabajadores que no han tenido oportunidades en el empleo bajo relación de dependencia y el segundo a quienes han optado dejar el empleo asalariado para desarrollar sus propios negocios (Fields, 2013). Por tanto, así como el empleo independiente no es sinónimo de emprendimiento, tampoco lo es del empleo necesariamente informal (Fields, 2014).

La evidencia disponible para la región señala que los trabajadores independientes han reportado un menor nivel de satisfacción con su empleo que los asalariados. El nivel de satisfacción con el trabajo independiente varía según el nivel de desarrollo de los países. Mientras que la alternativa de empleo independiente resultó más atractiva que el empleo con relación de dependencia en los países desarrollados, para los países de América

RECUADRO 2

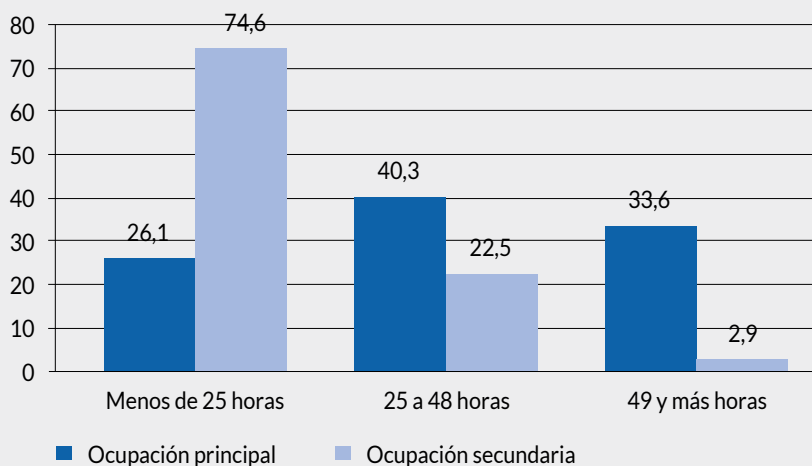
El trabajo independiente como ocupación secundaria

Si bien se caracteriza a un trabajador según su identificación como ocupación principal, también el trabajo independiente es adoptado como una ocupación secundaria. En particular, es más frecuente como ocupación secundaria que el trabajo asalariado. Aproximadamente 180 mil trabajadores se identificaron como independientes en su ocupación secundaria en 2016, indicando que también es una importante fuente secundaria de ingresos laborales.

El trabajo independiente como ocupación secundaria involucra una baja carga horaria semanal. El 75% dedica menos de 25 horas semanales, en cambio, el 74% de quienes se dedican al empleo independiente como ocupación principal trabajan 25 y más horas semanales.

GRÁFICO 4

Carga horaria semanal para independientes, según sea ocupación principal o secundaria (porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Latina, el nivel de satisfacción entre ambos tipos ocupacionales fue el inverso, según lo relevado por la encuesta Latinobarómetro 2007. No obstante, algunos subgrupos minoritarios dentro de los independientes manifestaron un nivel de satisfacción más alto que los asalariados. Este es el caso de los cuenta propia profesionales y de los empleadores (Cortés, García Muñoz y Moro-Egido, 2013).

Las principales razones para ejercer el trabajo independiente como forma ocupacional principal residen tanto en la oportunidad como en la necesidad. Entre las razones señaladas por los ocupados independientes, el 20% de las respuestas refirieron a la flexibilidad horaria y el 15% que fue la única posibilidad de trabajo que habían conseguido. Le siguen en orden de importancia la posibilidad de ganar más que como asalariado, la edad —elegida por alrededor del 9% de las respuestas—, la costumbre de desempeñarse bajo esa modalidad (casi 8%), la preferencia por no tener una relación jerárquica (7%) y la tradición familiar (6%). El resto de las razones —como las mayores posibilidades de progreso o perspectivas— fueron seleccionadas por un porcentaje menor de trabajadores (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Principales razones para desempeñarse como independiente, 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS). Primera ronda, Paraguay 2015 (DGIS/STP).

La dicotomía oportunidad-necesidad es menos evidente entre quienes optan por el empleo asalariado, donde las principales razones señaladas obedecen a la necesidad. Alrededor del 24% de las respuestas de los asalariados señalan que lo hace porque no pudo optar por el trabajo independiente debido a la carencia de recursos, el 22% refirió que era lo único que había conseguido y el 20% señaló la necesidad de contar con ingresos fijos (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Principales razones para desempeñarse como asalariado, 2015
(porcentajes)



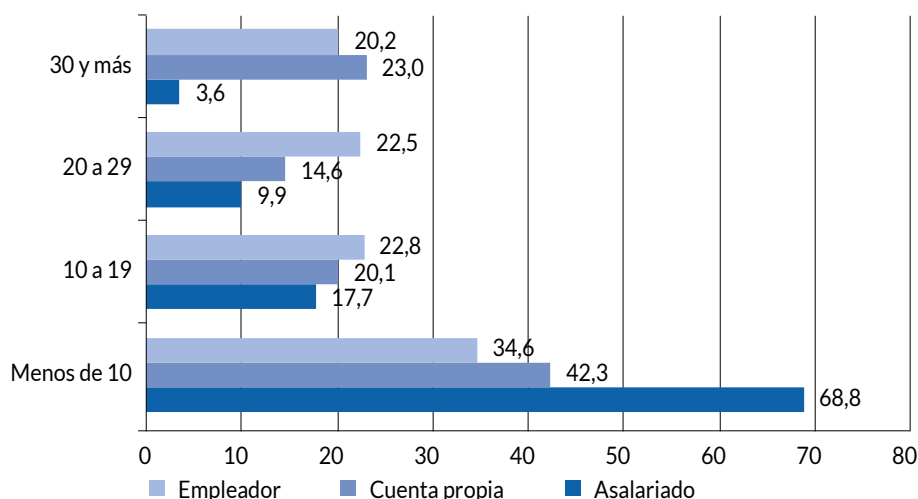
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS). Primera ronda, Paraguay 2015 (DGIS/STP).

Por su parte, quienes ejercen el trabajo independiente muestran una mayor permanencia en su ocupación. La distribución de los años de antigüedad tanto para los empleadores como para los cuenta propia es más uniforme que la de los asalariados. El 65% de los empleadores y el 58% de los cuenta propia contaban con diez o más años de antigüedad en su tipo ocupacional. Por otro lado, el 69% de los asalariados tenía menos de diez años de antigüedad como tales. En el otro extremo, más del 20% de empleadores y cuenta propia —respectivamente— contaban con 30 y más años de experiencia mientras que se encontraban en esa situación solo el 4% de los asalariados (gráfico 7).

La prevalencia de los tipos ocupacionales también muestra variaciones en los sectores económicos. Si bien tanto asalariados como independientes trabajan en su mayoría en el sector terciario, estos últimos tienen un nivel de participación más elevado en los restantes sectores que los asalariados. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, el 48,6% se desempeñó en el sector terciario y el 39,6% en el sector primario. Por su parte, el 53,6% de los empleadores se ocupó en el sector terciario y el 33,9% en el sector secundario de la economía (gráfico 8).

GRÁFICO 7

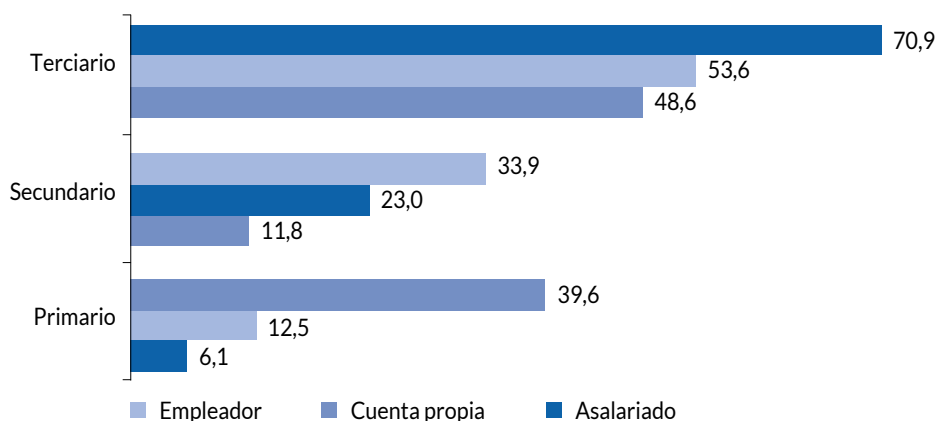
Años de antigüedad en la ocupación, según categoría, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

GRÁFICO 8

Distribución ocupacional por sector económico, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: El sector primario incluye agricultura, ganadería, caza y pesca. El sector secundario incluye industrias manufactureras y construcción. El sector terciario incluye electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas, seguros e inmuebles, servicios comunales, sociales y personales.

El análisis por rama de actividad revela que los trabajadores por cuenta propia se concentran en un reducido número de ellas. En el caso de los cuenta propia, más del 80% se concentra en solo tres ramas de actividad; actividades de agricultura, ganadería, caza y pesca (39,6%), comercio, restaurantes y hoteles (32,2%) y servicios comunales, sociales y personales (10,4%). Contrariamente, los empleadores se ubican en un número más amplio de ramas. La mayor concentración tiene lugar en la rama de comercio, restaurantes y hoteles, donde se encuentra el 39,7% de los empleadores. Luego, las actividades de la construcción (17,2%), industrias manufactureras (16,8%), agricultura, caza, ganadería y pesca (12,5%) y finanzas, seguros e inmuebles (6,9%) [cuadro 2].

CUADRO 2

Distribución ocupacional según rama de actividad, 2016
(porcentajes)

Ramas de actividad	Independiente	
	Cuenta propia	Empleador
Agricultura, ganadería, caza y pesca	39,6	12,5
Comercio, restaurantes y hoteles	32,2	39,7
Construcción	4,1	17,2
Electricidad, gas y agua	-	-
Finanzas, seguros, inmuebles	3,1	6,9
Industrias manufactureras	7,7	16,8
Servicios comunales, sociales y personales	10,4	5,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,8	1,9 ^{a/}
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total por efectos de redondeo.

^{a/} Indica que la estimación tiene alta varianza.

Condicionar la distribución ocupacional al tipo de tarea ilustra otras diferencias. Los trabajadores por cuenta propia se concentran especialmente en tareas de trabajadores agropecuarios y pesqueros (34,6%); servicios y vendedores de comercio (25,3%), como trabajadores no calificados (16,5%) y como oficiales, operarios y artesanos (14%). Por otra parte, los empleadores se concentran en las categorías de oficiales, operarios y artesanos (25,2%), miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y personal directivo (23,5%) y como trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados (19,1%) [cuadro 3].

CUADRO 3

Distribución ocupacional según tipo de tarea desarrollada, 2016
(porcentajes)

Categoría	Independiente	
	Cuenta propia	Empleador
Agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros	34,6	10,9
Empleados de oficina	0,1 ^{a/}	0,5 ^{a/}
Fuerzas Armadas	-	-
Miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y personal directivo	1,0	23,5
Oficiales, operarios y artesanos	14,0	25,2
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	2,8	1,8 ^{a/}
Profesionales científicos e intelectuales	2,5	4,5
Técnicos y profesionales de nivel medio	3,0	11,6
Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados	25,3	19,1
Trabajadores no calificados	16,5	3,0 ^{a/}
Total	100	100

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total por efectos de redondeo.

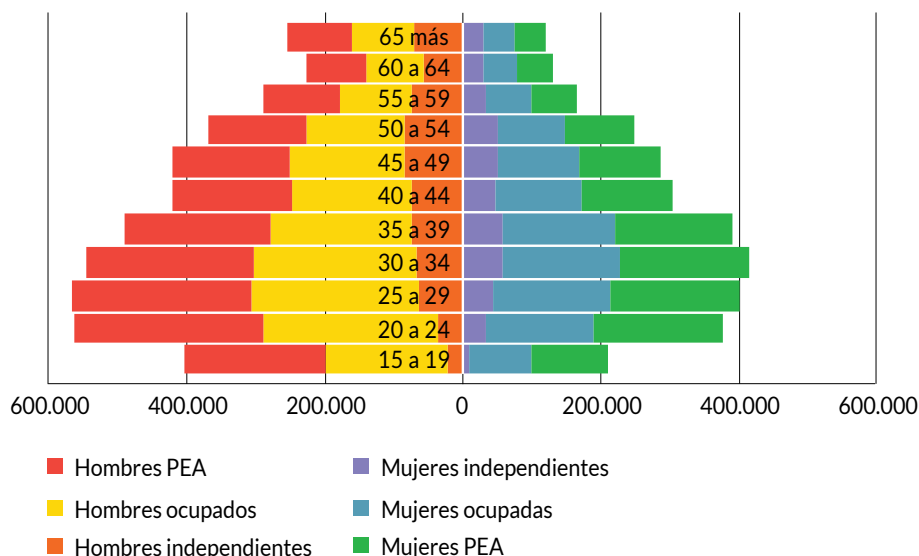
^{a/} Indica que la estimación tiene alta varianza.

Asimismo, existen grupos poblacionales que participan más de esta forma de inserción. Entre los ocupados, considerando cada categoría, la brecha entre hombres y mujeres es menor para el empleo independiente. Con una brecha en la tasa de participación laboral más elevada en favor de los hombres,³ se espera una distribución desigual de género en las distintas categorías ocupacionales. Del 1,1 millón de trabajadores independientes, aproximadamente 700 mil son hombres. Respecto de los grupos etarios, tanto hombres como mujeres independientes se concentran en los grupos etarios centrales (gráfico 9).

3 Paraguay se asemeja a un típico país latinoamericano en términos de participación laboral, donde en promedio el 65% de las mujeres adultas (25 a 54 años) y el 95% de los hombres adultos participan de la fuerza laboral (Gasparini y Marchionni, 2015).

GRÁFICO 9

Pirámide de la población activa, ocupada e independiente, 2016



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGECC).

En términos de participación etaria, la distribución de la tasa de independientes –para ambos géneros– está sesgada hacia los grupos de mayor edad. Mientras que para los grupos etarios más jóvenes, entre uno y dos de cada diez ocupados son independientes, en edades centrales asciende a cuatro de cada diez y a siete de cada diez en adultos de 65 años y más. En términos de género, la participación de los hombres es más alta en los grupos etarios de mayor edad y menor en los grupos de menor edad (gráfico 10a).

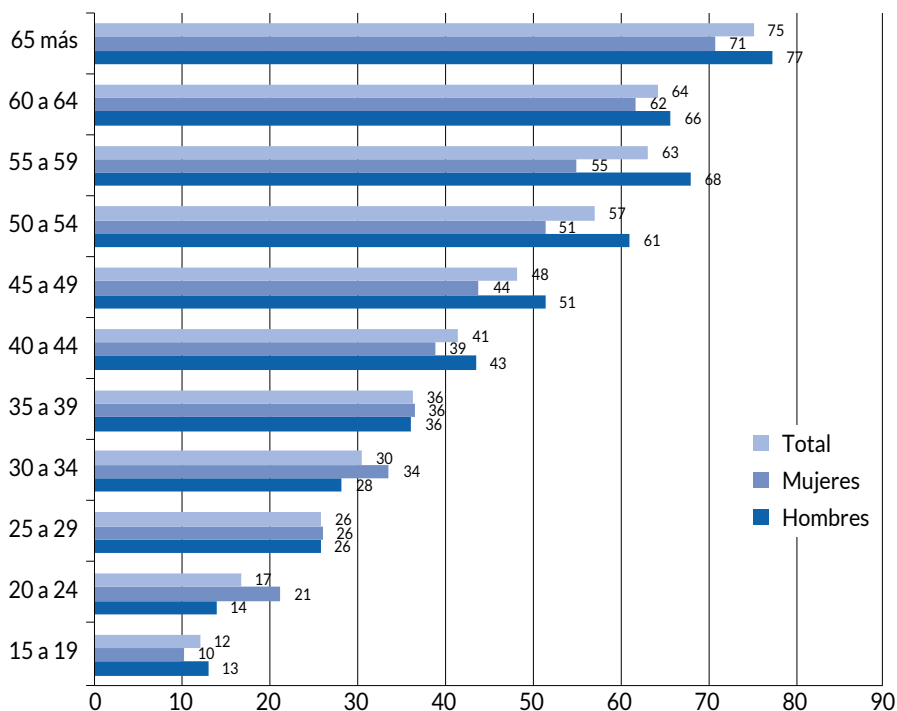
Dentro de las categorías ocupacionales, la participación de mujeres es mayoritaria solo en el trabajo familiar no remunerado. El 52% de los trabajadores familiares sin remuneración son mujeres. La segunda categoría ocupacional en términos de participación de las mujeres es el trabajo por cuenta propia con el 42%, luego le sigue el trabajo asalariado con el 39%. El tipo de ocupación donde las mujeres tienen la menor participación corresponde a los empleadores, con el 23% (gráfico 10b).

Hacia el interior de los independientes, la educación alcanzada distingue a empleadores de los cuenta propia. Los empleadores se concentran en el grupo con más años de educación, el 53% con 10 y más años alcanzados. Más aún, aproximadamente el 13% de los empleadores cuentan con 16 a 18 años de educación. En el extremo opuesto, una baja acumulación de años de educación caracteriza a los cuenta propia. Alrededor del

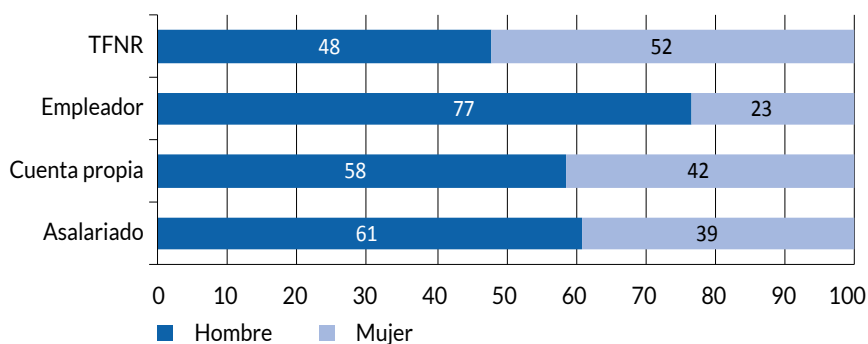
GRÁFICO 10

Trabajadores independientes como proporción del total de ocupados, por sexo y tramos etarios (porcentajes)

a) Trabajadores ocupados en el empleo independiente, por género y grupos etarios



b) Trabajadores según categoría ocupacional y género

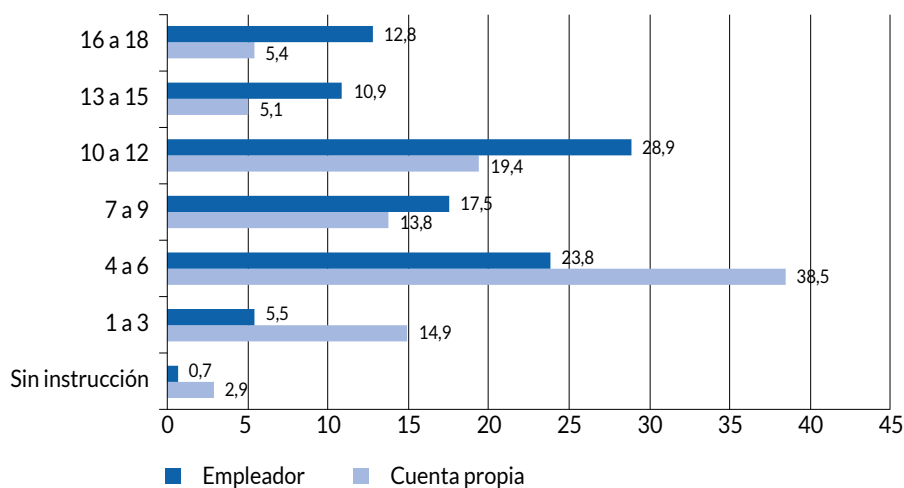


Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGECC).

56% de ellos posee menos de siete años de educación, y en este porcentaje 38,5 puntos porcentuales corresponden al intervalo de cuatro a seis años de educación alcanzados [gráfico 11].

GRÁFICO 11

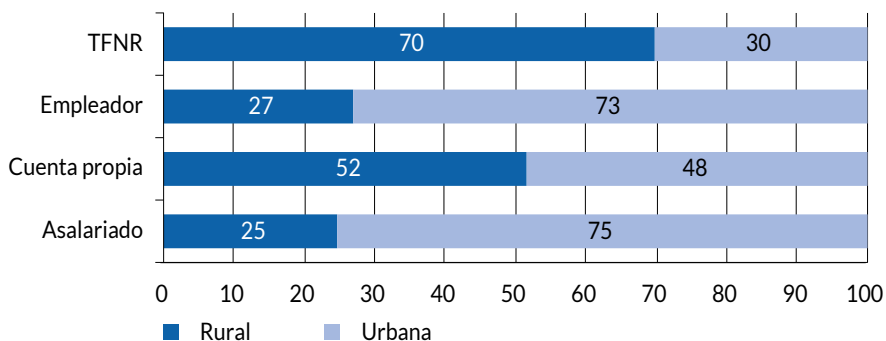
Distribución de empleadores y cuenta propia, según años de educación, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

GRÁFICO 12

Distribución de categorías ocupacionales según residencia, 2016
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

La divergencia entre los cuenta propia y empleadores –y también en relación con otras formas ocupacionales– también se manifiesta según áreas de residencia. Los trabajadores cuenta propia se concentran en áreas rurales (52%), mientras que los empleadores en áreas urbanas (73%). En comparación con las restantes categorías, los trabajadores familiares sin remuneración –como los cuenta propia– se concentran en áreas rurales (70%), mientras que los asalariados en el área urbana (75%) [gráfico 12].

La presencia en los distintos departamentos también difiere según se trate de empleadores o cuenta propia. Al igual que en el caso de la residencia urbana y rural, los cuenta propia tienen una distribución similar a la de los trabajadores familiares sin remuneración, con mayor presencia –además del departamento Central– en los departamentos de Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y San Pedro. Por su parte, los empleadores se distribuyen en forma similar a los trabajadores asalariados [cuadro 4].

CUADRO 4

Distribución de las categorías ocupacionales por departamento, 2016
(porcentajes)

Departamento	Categoría de ocupación			
	Asalariado	Independientes		TFNR
		Cuenta propia	Empleador	
Alto Paraná	12,1	9,6	10,2	10,9
Amambay	2,6	1,7	3,2	1,2
Asunción	10,9	5,4	8,5	2,0 ^{a/}
Caaguazú	5,1	10,1	5,6	13,2
Caazapá	1,4	3,7	2,2	7,4
Canindeyú	2,6	3,3	3,8	5,0
Central	38,1	23,1	33,0	13,0
Concepción	2,5	3,3	2,2 ^{a/}	3,6
Cordillera	4,1	4,6	4,8	2,8
Guairá	2,6	4,6	3,0	4,6
Itapúa	7,1	11,5	9,5	13,4
Misiones	1,6	2,3	2,3	2,1
Ñeembucú	1,3	1,7	1,4	1,9
Paraguarí	2,8	5,2	3,9	4,6
Pdte. Hayes	1,9	0,9	2,2 ^{a/}	0,9 ^{a/}
San Pedro	3,3	9,0	4,1	13,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total por efectos de redondeo.

^{a/} Indica que las estimaciones tienen alta varianza.

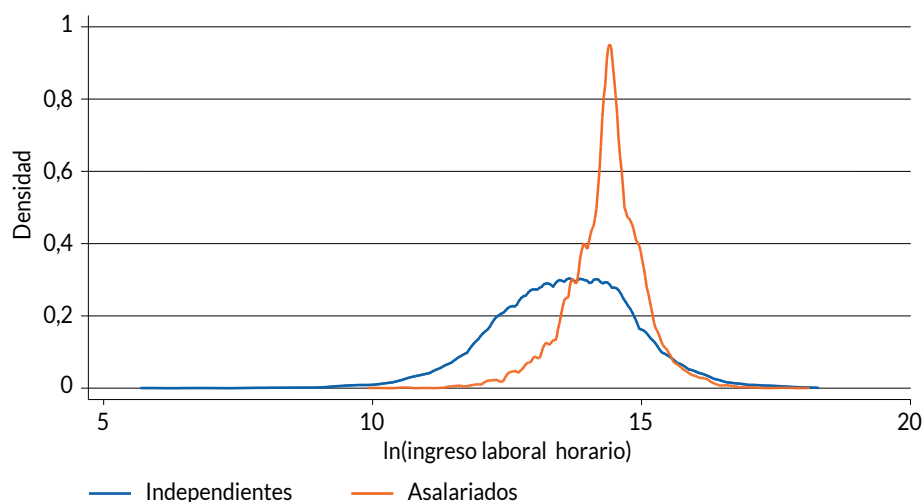
4. LOS RESULTADOS LABORALES

Desde las políticas de empleo y protección social, el tipo de desempeño ocupacional del trabajador es relevante si genera distintos resultados, en particular si estos resultados sitúan en desventaja a los trabajadores que se desempeñan bajo una determinada modalidad. Entre estos se encuentran el ingreso percibido por el trabajo realizado y la cobertura de riesgos sociales a la que accede el trabajador. El primer resultado permite identificar grupos en situación de desventaja según el nivel de la retribución para cubrir necesidades respecto de umbrales absolutos, así como por el nivel de desigualdad.

La distribución de ingresos laborales horarios pone de manifiesto la disparidad en los ingresos percibidos por estos dos segmentos de trabajadores. La distribución de ingresos correspondiente a los independientes se encuentra desplazada hacia la izquierda, lo que indica que la media de ingresos es más baja y que un grupo de trabajadores independientes percibe ingresos horarios por su tarea que resultan inferiores a los que percibe el trabajador dependiente de menor salario horario. Adicionalmente, la distribución de ingresos laborales horarios para los independientes presenta una mayor dispersión que la de asalariados, en otros términos, se observa una mayor desigualdad intragrupo [gráfico 13].

GRÁFICO 13

Densidad del ingreso laboral horario para asalariados independientes, 2016



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

Las horas trabajadas por cada uno de estos segmentos refuerzan el patrón de ingresos laborales más bajos para los independientes. Como se indicó en el recuadro 2, los independientes se concentran en el tramo más bajo de la distribución horaria, lo que –sumado a los bajos ingresos horarios– refuerza el nivel más bajo de los ingresos laborales percibidos respecto de los asalariados. En efecto, mientras el 26% de los independientes trabajan menos de 25 horas, para el caso de los asalariados solo lo hacen el 8%.

Más allá del nivel de ingresos de los independientes, su comparación con referencias como el salario mínimo o la línea de pobreza profundiza las diferencias hacia el interior del grupo y con los asalariados. Los ingresos para el 77,5% de los cuenta propia fueron inferiores al salario mínimo, situación similar para el 54,6% de los asalariados y el 22,8% de los empleadores. En un segundo nivel de ingresos definido entre uno y dos salarios mínimos encontramos al 35,6% de los asalariados, 32,1% de los empleadores y 16,4% de los cuenta propia. Los niveles de ingresos superiores corresponden principalmente a empleadores. A su vez, los trabajadores por cuenta propia registran la mayor proporción de ocupados con ingresos “de pobreza” por su tarea. El 36,4% de los cuenta propia obtuvo una retribución laboral inferior a la línea de la pobreza oficial. En contraposición, el 5,4% de los asalariados y el 4,6% de los empleadores percibieron ingresos laborales inferiores a este nivel [cuadro 5].

CUADRO 5

Distribución ocupacional según ingreso laboral, 2016
(porcentajes)

(porcentaje)

	Asalariado	Independiente		
		Total	Cuenta propia	Empleador
Relación con el SML				
Menos del SML	54,6	69,9	77,5	22,8
1 SML a menos de 2 SML	35,6	18,6	16,4	32,1
2 SML a menos de 3 SML	5,8	5,7	3,4	20,2
3 SML a menos de 4 SML	2,0	1,7	1,0	6,2
4 SML a menos de 5 SML	0,8	1,3	0,8	4,5
Más de 5 SML	1,3	2,9	1,0	14,2
Relación del ingreso con la LPT				
Ingreso < LPT	5,4	32,0	36,4	4,6
Ingreso => LPT	94,6	68,0	63,6	95,4

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

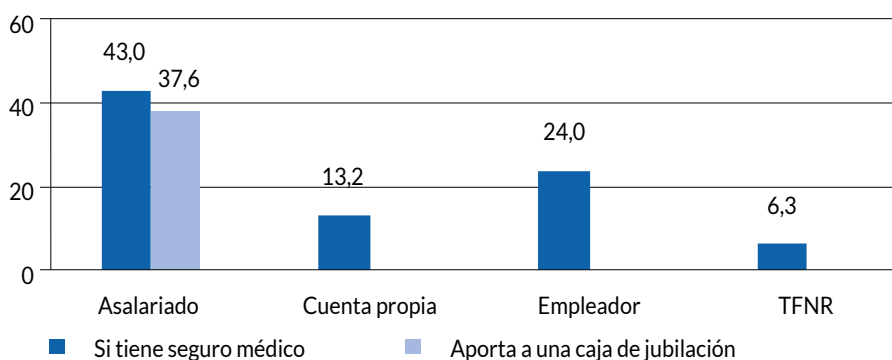
Nota: SML de Gs. 1.964.507; línea de pobreza según dominio geográfico urbano 630.525 y rural 446.798.

a/ LPT (Línea de Pobreza Total).

Complementariamente, las coberturas de la seguridad social para los trabajadores independientes son menores. La brecha de acceso a servicios de salud es elevada en especial para los cuenta propia, donde solo el 13,2% posee seguro médico, mientras que para los asalariados y los empleadores la cobertura de salud asciende al 43% y 24% respectivamente. Por su parte, el 37,6% de los asalariados cotiza al sistema de pensiones, situación no reportada para los trabajadores independientes, ya que no son estadísticamente distintos de cero (gráfico 14).

GRÁFICO 14

Cobertura de la seguridad social contributiva por categoría ocupacional, salud y pensiones. Cotizantes como proporción de la categoría respectiva, 2016 (porcentajes)



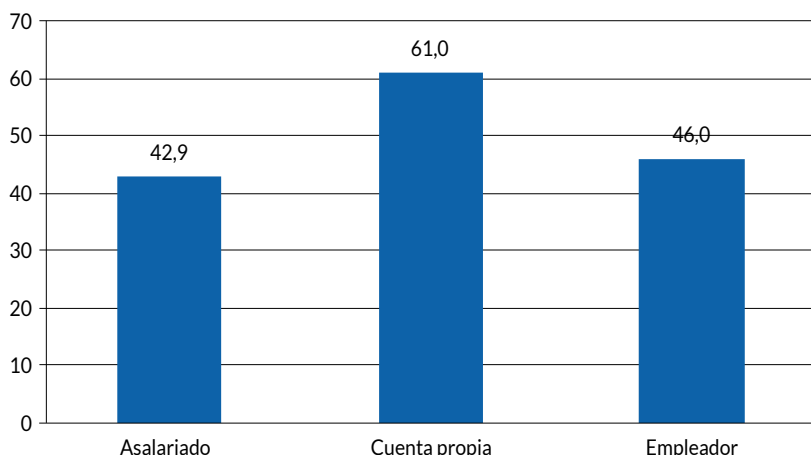
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

A diferencia del trabajo asalariado, los aportes a la seguridad social no son obligatorios para los independientes ni contemplan el acceso a los servicios de salud. La Ley 4.933/2013 establece que la incorporación de estos trabajadores al fondo de jubilaciones y pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS) es voluntaria tanto para empleadores, cuenta propia como trabajadores domésticos. Estos aportes dan acceso solo a los beneficios jubilatorios y de pensiones, quedando excluido el seguro de salud.

La ausencia de cobertura para la vejez entre los independientes representa una demanda futura para la política de protección social en el país. Esta ausencia de cobertura efectiva para el sector tampoco se ve contrarrestada con una previsión alternativa para su retiro. Según se desprende de la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2015, el 61% de los trabajadores por cuenta propia y el 46% de los empleadores manifestaron no tomar recaudos para financiar su vejez. Esto significa que llegada la edad de vejez, no contarán con una jubilación o pensión del sistema de previsión social, una jubilación generada con ahorro voluntario ni con rentas de alquiler de propiedades, renta de empresas o negocios propios o de sus ahorros (gráfico 15).

GRÁFICO 15

Ausencia de previsiones para la vejez por categoría ocupacional, 2015
(porcentajes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS). Primera ronda, Paraguay 2015 (DGIS/STP).

Asimismo, la incidencia del empleo informal se destaca en los trabajadores por cuenta propia. El 87% de estos trabajadores⁴ no posee el Registro Único del Contribuyente (RUC), esto es, brinda sus servicios u opera su negocio sin encontrarse registrado. En el caso de los empleadores, este porcentaje desciende al 41%. De acuerdo con la captación de la EPH, la tenencia de RUC es un criterio de empleo formal “importante” si se lo conjuga con la emisión de facturas por la tarea desempeñada. En efecto, el 96% de los cuenta propia y el 99% de los empleadores que poseen RUC además emiten factura.⁵ Para determinados atributos de los trabajadores, la incidencia del empleo informal es todavía mayor. Esta tasa de empleo informal se eleva aún más para algunos grupos de trabajadores, situación que se presenta para los tramos etarios más jóvenes o mayores (por encima del 90% son informales), los que poseen baja acumulación de años de educación, se desempeñan en actividades primarias y se concentran en la parte más baja de la distribución de ingresos. Para estos tres casos, la totalidad es informal (gráfico 16).

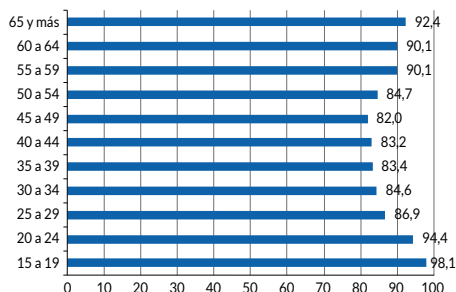
4 Para la medición de empleo informal para trabajadores por cuenta propia se excluyen a los trabajadores domésticos por cuenta propia debido a que en la EPH no se les pregunta la tenencia de RUC, sino solamente los aportes al seguro social.

5 En la EPH además se identifican bajos porcentajes de cuenta propia (0,4%) y empleadores (2,7%) que no poseen RUC y emiten factura, sugiriendo así que otorgan facturas a cuenta de terceros.

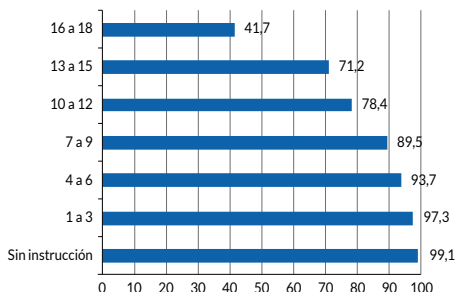
GRÁFICO 16

Tasa de empleo informal en los trabajadores por cuenta propia^{a/} según atributos, 2016
(porcentajes)

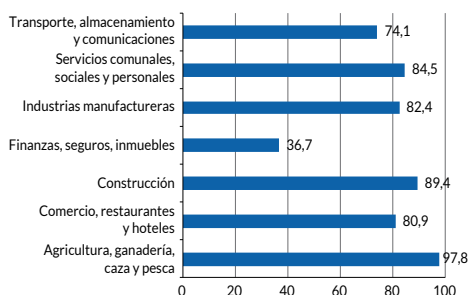
a) Grupos etarios



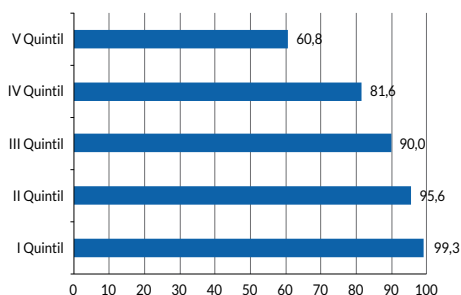
b) Años de educación



c) Ramas de actividad



d) Distribución de ingreso per cápita familiar



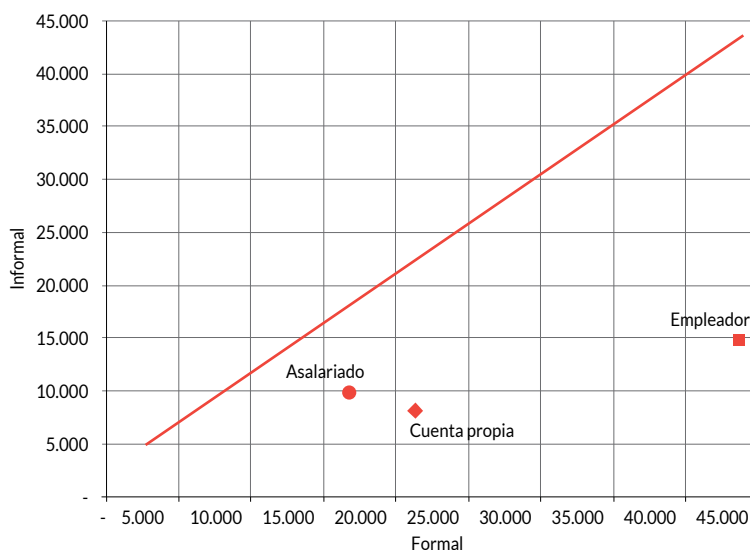
Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

^{a/} Excluye trabajadores domésticos por cuenta propia.

La brecha de retorno laboral que experimentan los trabajadores independientes según sean formales o no es más amplia que la de los asalariados. El ingreso horario promedio para un trabajador independiente informal fue alrededor de un tercio del que obtuvo un independiente formal, tanto para el caso de los cuenta propia como de empleadores (38% y 34%, respectivamente). La brecha se redujo para el caso de los asalariados, donde el ingreso laboral horario de los informales fue el 59% del que percibieron los formales (gráfico 17). En consecuencia, además de que los trabajadores independientes poseen ingresos en promedio más bajos y más desiguales entre sí por su tarea, también la informalidad laboral genera mayor diferenciación intragrupo que en los asalariados.

GRÁFICO 17

Ingreso laboral horario promedio del trabajador informal vis-à-vis formal, según categoría ocupacional,^{a/} 2016
(en guaraníes)



Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de la EPH 2016 (DGEEC).

^{a/} Excluye trabajadores domésticos por cuenta propia.

5. POLÍTICAS PARA LA FORMALIZACIÓN

5.1. Experiencias en la región

Formalizar a los trabajadores independientes representa un desafío para las iniciativas tradicionales. La atonicidad, intermitencia laboral y menores ingresos son características de este grupo de trabajadores que dificultan la efectividad de los mecanismos de fiscalización y control, junto con el acceso a las prestaciones de la seguridad social. Los altos índices de informalidad y la escasa protección que poseen los trabajadores independientes para enfrentar los riesgos asociados al ciclo de vida aumentan la demanda de políticas específicas. Las opciones de políticas enfrentan la tensión entre los aspectos tributarios y el financiamiento de la seguridad social.

En varios países de la región emergieron regímenes tributarios simplificados para los trabajadores independientes como una respuesta a las bajas coberturas de salud y pensiones. Parte de la estrategia ha sido la simplificación de las normas legales y trámites

administrativos que exige el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apuntando con ello a brindarles un “puente” para atraer a la formalidad a los agentes económicos y, al mismo tiempo, mejorar la gestión de los recursos de la administración tributaria. Países como Argentina, Brasil y Uruguay cuentan con más de una década de funcionamiento, mientras que Colombia ha adoptado un régimen de estas características en 2016. En todos los países la pertenencia a este régimen se basa en la escala del negocio, definida por valores de ingresos brutos facturados en un año. A diferencia de Argentina, Brasil y Uruguay, en Colombia es opcional la adhesión de los pequeños comerciantes debido a que pueden optar por pagar rentas en lugar de monotributo (cuadro 6).

CUADRO 6

Regímenes para trabajadores independientes en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay

	Argentina	Brasil		Uruguay	Colombia
	Monotributo	Súper simples	Microemprendedor individual	Monotributo	Monotributo
<i>Inicio</i>	1998	2006	2008	2001	2016
<i>Población objetivo</i>	Pequeños contribuyentes definidos por un monto máximo de ingresos brutos anuales	Micro y pequeñas empresas definidas según niveles de facturación	Micro-empresarios (definidos por debajo de un nivel de facturación)	Empresas unipersonales y sociedades de hecho de reducida dimensión económica	Pequeños comerciantes definidos según monto de ventas brutas
<i>Componente de aporte</i>					
Tributario	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Proporcional a los ingresos	Proporcional a los ingresos	Fijo	Fijo	Proporcional a los ingresos
Previsional	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Proporcional a los ingresos	Proporcional a los ingresos	Fijo	Proporcional a los ingresos	Fijo
Salud	Obligatorio	No	No	Voluntario	No
	Fijo			Fijo	

Fuente: Elaboración de los autores basada en la legislación de los países, OIT (2014) y Durán Valverde (2013).

Los umbrales de ingresos por la actividad de los trabajadores son los que definen el acceso a estos regímenes especiales. De acuerdo con la escala del negocio, medida por los ingresos percibidos, el régimen aplica a un conjunto de contribuyentes y, a su vez, en algunos esquemas, existe una diferenciación hacia el interior en el monto a tributar según niveles de ingresos. Argentina tiene dos topes máximos de ingreso según se trate

de locaciones/prestaciones de servicio o venta de cosas muebles (donde el tope máximo es más alto). Dentro de la primera distingue a los monotributistas en ocho categorías de ingresos brutos anuales y en la segunda en once tramos de ingresos. Uruguay establece umbrales y montos distintos a tributar según se trate de unipersonales o socios de sociedades de hecho. Brasil cuenta con niveles de tributación diferenciados por sector económico en el Simples Nacional, esto es, según se trate de comercio, industria o servicios. Asimismo, establece una alícuota creciente dependiendo del nivel de ingresos. Microemprendedores individuales incluyen en su régimen a los de ingresos inferiores al tope máximo y contempla tributos escalonados por sectores sin distinciones en su interior por nivel de ingreso. Por su parte, Colombia define tres categorías en su monotributo acorde con las ventas brutas de los negocios.

La simplificación de estos esquemas consiste en unificar tributos y reducir la carga administrativa para registrar la actividad, cumplir las obligaciones y acceder a las prestaciones. Los distintos impuestos se consolidan en un único componente tributario, incluyendo tributos de distintos niveles de gobierno y ofreciendo significativas reducciones. Por lo general, esta unificación sustituye el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta. En Argentina, Brasil y Uruguay, además se incluyen otros impuestos nacionales y las contribuciones a la seguridad social. En el caso del Simples Nacional se unificaron ocho tributos asociados a pequeñas empresas en un único pago por medio de una sola declaración jurada anual simplificada. Esto significó una reducción de entre el 20% y 50% del total de impuestos, tasas y contribuciones. El régimen de microempresario individual en Brasil se propuso en 2008 formalizar a los trabajadores independientes con una baja significativa de las contribuciones a la seguridad social, del 20% al 5% del salario mínimo. En Colombia el monotributo representa una alternativa al régimen simplificado del IVA.

El acceso a las prestaciones de la seguridad social presenta distintos diseños según el país. El componente previsional se incluye en las contribuciones para todos los esquemas analizados. Solo en Argentina el acceso a la salud se otorga mediante un aporte obligatorio; en Uruguay el aporte es voluntario y no se encuentra incluido en los regímenes simplificados de Brasil y Colombia. En Argentina, el componente previsional que integra la cuota mensual comprende los aportes (monto proporcional a las categorías de ingreso) al Sistema Integrado Previsional Argentino que brinda derecho a la Prestación Básica Universal y al Sistema Nacional de Seguro de Salud mediante las Obras Sociales (monto fijo). Además del acceso a pensiones y servicios de salud, también son cubiertos por las asignaciones familiares. Por su parte, en Uruguay el aporte es distinto para unipersonales y para socios de sociedades de hecho y solo los unipersonales pueden optar por la cobertura de salud. También acceden a las asignaciones familiares y subsidios por paternidad, maternidad y enfermedad. En Colombia, con un solo pago se les permite ahorrar en una cuenta individual para su

vejez por medio del programa BEPS y tienen acceso a coberturas para los riesgos de incapacidad, invalidez y muerte.

Algunos esquemas contemplan mecanismos de indexación. Los casos de monotributo en Uruguay y microemprendedor individual en Brasil poseen un mecanismo de actualización del monto fijo mensual a pagar, dotándolo de automaticidad. En el primero se ajusta por el índice de precios domésticos y en el segundo de acuerdo con el nivel del salario mínimo. En el caso de Argentina, a partir de la Ley 27.346 de finales de 2016, se estableció que los montos máximos de facturación, los montos de alquileres devengados y los importes del impuesto integrado a ingresar a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), así como las cotizaciones previsionales fijas, se ajustarán anualmente en el mes de septiembre en la proporción de los dos últimos incrementos –actualización– del índice de movilidad de las prestaciones previsionales.

Estos esquemas han permitido formalizar un gran número de trabajadores, pero aportando escasos recursos tributarios al fisco. El promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es actualmente cercano al 1% de los ingresos tributarios totales, aunque la mayoría se ubica por debajo de dicho valor. Aun cuando la recaudación generada sea muy poco significativa, se suele destacar la utilidad de estos regímenes simplificados. La introducción de esquemas de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes representa un primer paso en la transición hacia esquemas de cobertura universal.

Algunas experiencias también han mostrado sesgos hacia las categorías de menores ingresos, sugiriendo permanencia en el régimen más que en la transición. En Argentina, de 2,7 millones de monotributistas, más de la mitad se ubica en la categoría más baja. En esta categoría aproximadamente la mitad corresponde a locaciones o prestaciones de servicios, el 36% se relaciona con actividades primarias, asociaciones cooperativas y trabajo promovido y solo el 13% corresponde a contribuyentes dedicados a la venta de cosas muebles. Contrariamente, las últimas tres categorías del régimen (que incorporan requisitos mínimos de empleados a cargo) apenas concentran el 0,2% del total de contribuyentes. En Uruguay, por su parte, tuvo lugar un incremento en la cantidad de empresas inscritas en el régimen simplificado desde 2007, así como en la cantidad de personas comprendidas. Más de la mitad de los monotributistas totales tributan en este régimen simplificado por ingresos generados en actividades de comercio minorista y mayorista y reparación de vehículos y motocicletas. Luego, una cuarta parte de estos contribuyentes se engloban juntos en actividades de servicios sociales, culturales, deportivos y administrativos (15,3%), y en industrias manufactureras (10,4%).

La figura de monotributo también ha sido extendida a trabajadores en situación de pobreza. Primero Argentina y luego Uruguay adaptaron el régimen simplificado de monotributo para incluir a los trabajadores de bajos ingresos y reducir así la brecha de

protección social para los trabajadores en situación de pobreza que realizan emprendimientos individuales o asociativos. En ambos casos esta figura se relaciona con el acceso a intervenciones de programas sociales. Las variaciones de diseño incluyen desde subsidios hasta el cumplimiento de condicionalidades para pertenecer al régimen [recuadro 3].

RECUADRO 3

Regímenes simplificados para trabajadores vulnerables – monotributos sociales

Argentina (2004) y Uruguay (2011) extendieron este régimen simplificado a trabajadores por cuenta propia en situación de vulnerabilidad social, como un mecanismo para facilitar su transición hacia la economía formal. En ambos casos son los Ministerios de Desarrollo Social los que intervienen en las altas de estos regímenes.

Monotributo Social, Argentina

- Califican al régimen pequeños contribuyentes, personas físicas y los “Proyectos Productivos o de Servicios” integrados con hasta tres personas físicas, reconocidos por el Ministerio de Desarrollo Social, que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social habilitado por dicho Ministerio; y cuyos ingresos encuadren dentro de los montos máximos de facturación.
- El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) subsidia el 50% del componente de seguridad social del monotributo.

Monotributo Social, Uruguay - Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDES).

- Aplican al régimen personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social, que producen o comercializan cualquier tipo de bienes o prestan cualquier tipo de servicios.
- Los trabajadores tienen acceso a las pensiones y a cambio deben cumplir algunas condicionalidades, así como certificar la asistencia escolar y controles preventivos de salud de los niños en el hogar y participar en actividades de capacitación.

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Ministerio de Desarrollo Social de Argentina y Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social de Uruguay.

5.2. El esquema en Paraguay

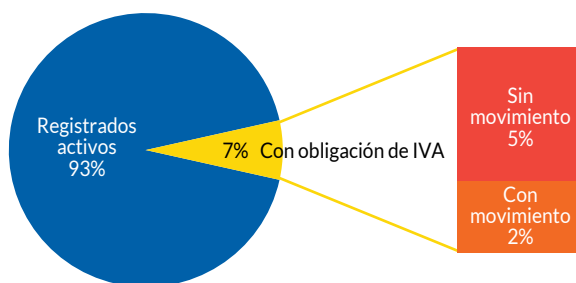
Los trabajadores por cuenta propia reciben distinto tratamiento tributario según los subgrupos a los que pertenecen. Los trabajadores que prestan servicios personales

están alcanzados por el Impuesto a la Renta y Servicios de Carácter Personal y también el IVA (si perciben ingresos superiores a 12 salarios mínimos al año). Las personas que trabajan en la construcción⁶ y prestan sus servicios a empresas constructoras tienen un régimen especial, por el que afrontan un impuesto único del 4,5% sobre el monto de los servicios prestados en esa actividad, siempre y cuando la empresa constructora actúe como agente de retención.⁷ Por último, las empresas unipersonales domiciliadas en el país que facturan por debajo de un determinado umbral (100 millones de guaraníes) y realizan actividades comerciales, industriales o de servicios se encuentran alcanzadas por el Impuesto a la Renta de Pequeños Contribuyentes (IRPC) y el IVA. El impuesto a pagar asciende al 10% sobre los ingresos presuntos (equivalente al 30% de la suma de todos los comprobantes de venta) o reales, el que fuera menor.

El denominador común entre ellos son los bajos ingresos declarados ante la autoridad tributaria. Según los registros de la Secretaría de Estado de Tributación (SET), los trabajadores por cuenta propia que declararon ingresos superiores a los 12 salarios mínimos en 2015 fueron una minoría. De acuerdo con los registros de la SET, aproximadamente 650 mil contribuyentes se encontraban activos y registrados como independientes en 2015. Tan solo el 7% de ellos tenía la obligación de pagar IVA en 2015 y no tenía la obligación de pagar la renta empresarial. Entre estos contribuyentes que debían pagar IVA, solo dos puntos porcentuales declararon ingresos durante 2015 (gráfico 18).

GRÁFICO 18

Distribución de independientes con RUC activos en la SET según rama de actividad principal declarada, 2015



Fuente: Secretaría de Estado de Tributación, Sistema Marangatu.

⁶ Albañiles, piseros, azulejistas, pintores, plomeros, electricistas y otros.

⁷ De acuerdo con lo establecido en el Decreto 6.359/05, artículo 97.

La afiliación de los trabajadores independientes a la seguridad social es voluntaria, opción ejercida por un reducido número de trabajadores. Los empleados dependientes deben aportar al IPS u otra Caja de Previsión Social y tienen todos los beneficios del Código de Trabajo, como aguinaldo, vacaciones e indemnizaciones. En cambio, el trabajador independiente no aporta al IPS u otra caja de previsión social ni tiene beneficios laborales. En el 2015 solo 516 trabajadores que no se encontraban en relación de dependencia aportaron al IPS, de estos 410 eran cuenta propia (131 de ellos independientes en el servicio doméstico).⁸

5.3. Hacia un esquema de monotributo

La introducción de un esquema similar al monotributo que incorpore algún nivel de protección social plantea un conjunto de consideraciones. En primer lugar, exige tomar definiciones respecto de la población objetivo y, con independencia de los tributos que sean reemplazados con la cuota del régimen simplificado, acerca de un componente sustitutivo del aporte a los sistemas de seguridad social. Si se quiere dar un incentivo para que la población sin cobertura se incorpore al sistema, el Estado debiera subsidiar parcial y transitoriamente esas contribuciones. En el caso del sistema de pensiones, se establecería un aporte que sumado a un determinado subsidio estatal le permita al trabajador acreditar años de contribución y mantener o incorporarse a la historia contributiva. Se trata aquí de evaluar adecuadamente el período en el que ese subsidio pueda ser sostenido. En la medida en que no hubiera una contribución estatal compensadora del reducido aporte del trabajador, se generaría un subsidio cruzado entre trabajadores formales e informales.

En relación con la cobertura de salud y pensiones, estos regímenes no deben ser considerados como la solución a los problemas de cobertura, sino solo un complemento. Es decir, su utilidad para esta finalidad aplica más bien a situaciones particulares. La consolidación de los derechos a la protección social solo podrá lograrse con la construcción de sistemas de salud de cobertura universal y sistemas de pensiones con diferentes pilares que atiendan los ingresos de la totalidad de la población adulta mayor. Para el caso de la salud, si se quiere permitir el ingreso al IPS sin un costo adicional para este instituto ni pérdida de recursos para los actuales beneficiarios, el aporte del nuevo contribuyente debiera ser, al menos, equivalente al gasto promedio en salud de ese instituto. Del mismo modo que en el caso de pensiones, podría disponerse de un subsidio estatal aparte de esa cuota.

8 Se considera trabajador cotizante activo a toda persona que figure en la base de datos con al menos un aporte registrado en el último trimestre del año.

Así, las ventajas iniciales desde el punto de vista tributario necesitan también planificarse para el sistema de seguridad social. Desde el punto de vista estrictamente tributario, las ventajas de incorporar un esquema al estilo del monotributo son las mismas que con otros regímenes simplificados, y consisten en la posibilidad de garantizar el cumplimiento tributario de pequeños contribuyentes asegurando su incorporación posterior a registros formales; reducir el efecto regresivo de costos de cumplimiento en función del tamaño del contribuyente, y evitar sobrecargar a las Administraciones Tributarias con un gran número de pequeños contribuyentes, cuyo aporte recaudatorio es muy acotado. En cambio, para la seguridad social podría implicar evitar la fragmentación derivada de los esquemas contributivos del mercado laboral formal, propiciar la cobertura universal de la población en las dimensiones de salud y previsión social, y dotar de incentivos al contribuyente exigiendo un pago mínimo (lo que generalmente implica un subsidio) que asegura el acceso a cobertura previsional y de salud. La consolidación de estos esquemas como puentes hacia la formalización demanda que se definan los requisitos de permanencia transitoria y los incentivos a la formalización desde el lanzamiento de los programas. Una vez consolidados como solución permanente, resulta difícil y políticamente costosa su modificación.

Por ello, la transición hacia un esquema de monotributo necesita planificar también, desde su concepción, cómo será la graduación de este régimen especial. La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su definitiva eliminación en el largo plazo. Tal vez la mejor enseñanza de la experiencia de otros países (Argentina en especial) es que la permanencia en estos esquemas no puede ser por tiempo indefinido si se quiere que la medida se consolide como un puente a la formalización del empleo. Si las ventajas fueran desproporcionadas ese puente se rompería y existirían incentivos para los trabajadores de mantenerse de manera permanente dentro de estos regímenes especiales. Así, si bien es deseable priorizar un acceso amplio a estos regímenes, favoreciendo el proceso de formalización que propician, también lo es el énfasis en evitar un sobredimensionamiento de los mismos.

6. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

Los trabajadores independientes representan más de un tercio de los ocupados en Paraguay. Dentro de esta categoría conviven distintos perfiles que abarcan desde los cuenta propia, sin calificación o profesionales, hasta los empleadores en sectores

tradicionales o involucrados en los más dinámicos de la economía. Si bien los cuenta propia representan un grupo en franca disminución a lo largo de la última década de crecimiento económico, predominan como modalidad de trabajo independiente. A su vez, este grupo se concentra en las actividades primarias de la economía como las agropecuarias y el comercio, y se caracteriza por presentar elevados niveles de informalidad, obtener “ingresos de pobreza” por el desarrollo de su actividad y no contar con los beneficios de la seguridad social.

La heterogeneidad en el empleo independiente sugiere que hay distintos potenciales entre los trabajadores que lo conforman y, por tanto, distintas necesidades de políticas públicas. Específicamente, hay un grupo de trabajadores independientes que emerge como prioritario en función de la adversidad en los resultados obtenidos y precariedad de su funcionamiento. En términos de ingresos, aproximadamente un tercio de los cuenta propia obtiene ingresos laborales inferiores a la línea de la pobreza oficial. El nivel de desprotección de servicios sociales, tanto pensiones como salud, es alto para los trabajadores por cuenta propia y, además, el 87% desempeña su tarea de forma no registrada (sin RUC).

La incidencia de la pobreza entre los trabajadores por cuenta propia expone la necesidad de iniciativas de mejoramiento de ingresos. Las estrategias posibles abarcan desde aumentar sus retornos hasta promover oportunidades para movilizar a estos trabajadores hacia aquellos segmentos ocupacionales donde se obtienen mayores ingresos, esto es, el segmento de empleadores, cuenta propia profesionales o asalariados. En esta línea, a nivel micro, los programas de sostenimiento de ingresos, capacitación, apoyo al desarrollo de negocios y de acceso al financiamiento proporcionan herramientas para avanzar en ganancias de productividad y estabilidad de ingresos para quienes permanecen como cuenta propia. Por su parte, el crecimiento económico y la promoción de mayores oportunidades de empleo asalariado junto con el desarrollo de una fuerza laboral que reúna los requerimientos de los empleadores convierten al empleo por cuenta propia en una elección por oportunidad (retornos) en lugar de necesidad (remanente y menos deseable alternativa).

Las políticas de mercado de trabajo implementadas han actuado en forma parcial sobre este eje. Iniciativas de sostenimiento de ingresos y desarrollo de capacidades como *Tenonderã* han tenido una expansión acotada. Asimismo, las políticas activas de mercado de trabajo, como las acciones desarrolladas por SINAFOCAL, todavía no han logrado una escala y delinear un plan estratégico para fortalecer la empleabilidad de los trabajadores por cuenta propia con mayores dificultades o de aquellos desempleados o asalariados en situación de serlo por debilidad de sus condiciones y en los sectores de menor productividad o dinamismo.

Complementariamente, las iniciativas para la formalización y el acceso a sus beneficios asociados también son prioritarias en el segmento de independientes. La fragmentación regulatoria ha redundado en vacíos o distintos estándares de acceso donde los trabajadores independientes han quedado relegados. Por ejemplo, mientras en varios países de la región el registro para los trabajadores independientes tiene conexión con los aportes a la seguridad social asumiendo estos como obligatorios (Casalí y Bertranou, 2010; Amarante y Perazzo, 2013; Cetrángolo *et al.*, 2014; Bertranou y Maurizio, 2011), Paraguay pertenece al grupo de países donde el empadronamiento y los aportes a la seguridad social transitan senderos independientes y estos últimos son voluntarios.

La complejidad de diseño de un sistema específico para formalizar y ampliar la cobertura para los trabajadores independientes se visibiliza con los cambios regulatorios y acciones recientes. La Ley 4.933/2013 que habilita la inclusión voluntaria de los trabajadores independientes y empleadores⁹ al Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social no prevé el acceso al seguro de salud, a diferencia de lo que acontece con los trabajadores dependientes. Como resultado, solo 279 trabajadores cuenta propia y 13 empleadores se encontraban adheridos a este régimen en 2015. Por su parte, la inspección y campañas impulsadas por el Plan Nacional de Formalización y Lucha contra la ilegalidad se han focalizado en empresas y en el trabajo con relación de dependencia y con pocos instrumentos que ofrezcan estímulos a los trabajadores independientes, especialmente cuenta propia, para su formalización. La dificultad de combinar distintos sistemas –tributario y de seguridad social– para ofrecer una prestación coordinada de los servicios sociales continúa siendo una tarea pendiente en este segmento.

Una política de reducción de la informalidad para este segmento no puede desconocer sus propias limitaciones y la necesidad de sinergias con una estrategia más general. Ante un nivel de informalidad muy elevado en la economía y en el segmento de trabajadores independientes, sus causas no van a ser removidas en el corto plazo y los recursos fiscales para atender y subsidiar total o parcialmente a estos trabajadores informales son escasos. Por tanto, la inclusión de un esquema del tipo aquí analizado debe ser evaluada considerando múltiples aspectos. Entre ellos, si se quiere que este régimen tributario especial sea un puente hacia la formalidad, debe ser considerado como complementario de políticas que promuevan una mayor competitividad y formalización de la economía en su conjunto.

9 Además de las amas de casa y trabajadores domésticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V. y Perazzo, I. (2013). *Trabajo por cuenta propia y monotributo en Uruguay*, serie Documentos de Trabajo 4/3 (Montevideo, Instituto de Economía, Universidad de la República).
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (eds.) (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina* (Buenos Aires, OIT).
- Casalí, P.; Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2017). *Paraguay. Protección social en salud: Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa* (Santiago, OIT).
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: Diseño, cobertura y financiamiento* (Santiago, OIT).
- Casalí, P. y Bertranou, F. (2010). *Los trabajadores independientes y la seguridad social en Argentina* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Oficina de País de la OIT para la Argentina).
- Cetrángolo, O.; Goldschmit, A.; Gómez Sabaini, J. y Morán, J. (2014). *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina).
- Cortés, A.; García Muñoz, T. y Moro-Egido, A. (2013). "Heterogeneous self-employment and satisfaction in Latin America", en *Journal of Economic Psychology*, Vol. 39, Issue C (Elsevier).
- Durán Valverde, F. (coord.) (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes: Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*, ESS Documento Núm. 42, (Ginebra, OIT).
- Fields, G. (2013). *Self-employment in the developing world*, background research paper submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda (Cornell University e IZA).
- (2014). *Self-employment and poverty in developing countries* (Hamburgo, IZA, Institute of Labour Economics).

Gasparini, L. y Marchionni, M. (eds.) (2015). *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America* (Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, CEDLAS).

<http://labor-al.org/participacionfemenina/>

Gindling, T. y Newhouse, D. (2012). *Self-employment in the developing world*, background paper for the World Development Report 2013 (Washington, D. C., Banco Mundial).

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, MTESS (2016). *Ocupación informal en Paraguay: Evolución, características y acciones de políticas públicas* (Asunción, Observatorio Laboral, MTESS).

OIT (2014). *Políticas para la formalización de micro y pequeñas empresas en Brasil*, serie Notas sobre Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (Lima, Programa de la Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe, FORLAC, Oficina Regional para América Latina y el Caribe).

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500 – email: santiago@ilo.org – www.ilo.org/santiago
Santiago de Chile